

# Políticas públicas de educación superior en un contexto de gobernanza multinivel. Reformas institucionales de la Universidad española: comprender el pasado para entender el presente

*Higher education public policies in a multilevel governance context. Institutional reforms in Spanish universities: understanding the past to understand the present*

Prof. Dr. Alberto Benitez-Amado (abenitez@poli.uned.es)<sup>1</sup>

*Profesor Ayudante Doctor - Departamento de Ciencia Política y de la Administración (Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Nacional de Educación a Distancia)*

## Resumen

Las instituciones de educación superior están ampliamente condicionadas por las reglas institucionales que las regulan, dónde ocupan un lugar destacado las reformas legislativas y las políticas públicas de educación superior y ciencia que orientan su actividad y funcionamiento.

La educación superior en España ha experimentado grandes transformaciones a lo largo de las últimas décadas que han afectado a sus rasgos estructurales, y a sus relaciones con el poder político y la sociedad. Estas transformaciones también han afectado a los patrones de intervención del Estado sobre sus universidades, y por consiguiente a su naturaleza organizativa y a su sistema de gobierno.

Desde que España fuese constituida como un Estado social y democrático de Derecho, se han impulsado cuatro grandes reformas en la educación universitaria a lo largo de las últimas décadas: la Ley de Reforma Universitaria (LRU/1983), la Ley Orgánica de Universidades (LOU/2001), la Ley Orgánica Modificatoria de la Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU/2007) y la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU 2/2023). Este artículo ofrece una revisión de las distintas reformas legislativas que ha experimentado la Universidad española desde el siglo XX, y de las transformaciones de su sistema de gobernanza. Se analiza cómo han evolucionado los patrones de coordinación e intervención de la educación superior, y también las transformaciones experimentadas en el gobierno universitario. Por último, se describen algunos de los rasgos organizativos que definen a sus universidades públicas, los cuales están condicionados por las condiciones institucionales que establecen las leyes universitarias y que configuran su gobernanza institucional.

**Palabras clave:** Gobernanza, política sectorial, políticas públicas de educación superior, política universitaria, reformas legislativas, universidades, LOSU.

## Abstract

Higher education institutions are largely conditioned by the institutional rules that regulate them, where legislative reforms and public policies on higher education and science that guide their activity and operation play a prominent role.

---

<sup>1</sup> Doctor cum laude en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (2019). Ha sido Profesor de la Universidad Carlos III de Madrid (2016-2020) y de la Universidad Isabel I de Castilla (2020-2023). Desde 2023 es Profesor Ayudante Doctor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED, dónde también ejerce el cargo de Vicedecano de Innovación Docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

Higher education in Spain has undergone major transformations in recent decades that have affected its structural features and its relationship with political power and society. These transformations have also affected the patterns of state intervention in its universities, and consequently its organizational nature and system of governance.

Since Spain was constituted as a social and democratic state governed by the rule of law, four major reforms in university education have been promoted over the last few decades: the University Reform Law (LRU/1983), the Organic Law on Universities (LOU/2001), the Organic Law Modifying the Organic Law on Universities (LOMLOU/2007) and the Organic Law on the University System (LOSU 2/2023). This article offers a review of the different legislative reforms that the Spanish University has undergone since the 20th century, and of the transformations of its governance system.

It analyzes how the patterns of coordination and intervention in higher education have evolved, as well as the transformations experienced in university governance. Finally, it describes some of the organizational features that define its public universities, which are conditioned by the institutional conditions established by university laws and that shape their institutional governance.

**Keywords:** Governance, sectoral policy, public policies of higher education, university policy, legislative reforms, universities, LOSU.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las instituciones de educación superior están ampliamente condicionadas por las reglas institucionales que las regulan (Jongbloed et al., 1997), y especialmente por las reformas legislativas y las políticas públicas de educación superior y ciencia que regulan su actividad y funcionamiento (Krüger et al, 2018).

La educación superior en España ha experimentado grandes transformaciones a lo largo de las últimas décadas que han afectado a sus rasgos estructurales, y a sus relaciones con el poder político y la sociedad. Estas transformaciones también han afectado a los patrones de intervención del Estado sobre sus universidades, y por consiguiente a su naturaleza organizativa y a su sistema de gobierno.

Desde que España fuese constituida como un Estado social y democrático de Derecho, se han impulsado cuatro grandes reformas en la educación universitaria a lo largo de las últimas décadas: la Ley de Reforma Universitaria (LRU/1983), la Ley Orgánica de Universidades (LOU/2001), la Ley Orgánica Modificatoria de la Ley Orgánica de Universidades (LOMLOU/2007) y la Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU 2/2023).

Antes de la instauración de la democracia en España a finales de los setenta, el sistema nacional universitario y su sistema de gobernanza presentaban los rasgos típicos del modelo napoleónico francés<sup>2</sup>, igualmente observables en otros sistemas universitarios del entorno europeo (e.g. Francia, Italia, Portugal). La Universidad española estaba altamente centralizada y controlada por el Ministerio de Educación, quién regulaba el marco general de la educación universitaria y mostraba una plena injerencia política sobre los asuntos ordinarios de las universidades.

Con el advenimiento de la democracia; los sucesivos gobiernos, convencidos de las bondades de la autorregulación y el autogobierno académico, promovieron un profundo debate político y social que tenía como objetivo fundamental devolver la autoridad a la Universidad, y especialmente a sus profesionales académicos. Este proceso de descentralización, que transfería

---

<sup>2</sup> En España, la centralización de su sistema de educación superior tiene sus orígenes en las reformas ilustradas de los siglos XVIII y XIX (Peset & Peset, 1974). A partir de 1766 el reinado de Carlos III introdujo diversas reformas cuyo objetivo fundamental era la modernización de las enseñanzas y la mejora de la gestión de las universidades. Era el inicio de una intervención activa del gobierno en los asuntos universitarios, que afectaba al contenido de los planes de estudios, la selección de los profesores y el nombramiento de los censores regios que supervisaban el funcionamiento de las instituciones universitarias (Capitán-Díaz, 1991).

Posteriormente, diversos reglamentos elaborados tras la promulgación de la Constitución de 1812 (e.g. Plan Calomarde, 1824), y especialmente la Ley Moyano de 1857 sentaron las bases institucionales de la actual Universidad española, inspirada en el modelo francés de fuerte control estatal, y cuya esencia centralizadora y reglamentista ha perdurado hasta nuestros días (Núñez, 2013).

a las universidades amplías cuotas de poder sobre los asuntos internos relativos a su gestión, organización y gobierno, se inició con la aprobación de la primera reforma democrática universitaria en 1983 (LRU 11/1983).

Tras incluir el concepto de autonomía universitaria<sup>3</sup> como un derecho fundamental dentro de la carta magna de 1978, la LRU (1983) confirió un grado de autonomía institucional mucho mayor que el que ostentaban en aquella época otras universidades del entorno europeo (Sánchez-Ferrer, 1996, 1997). Dicha reforma universitaria condujo a la Universidad española del más absoluto centralismo burocrático a la total desregulación.

Como consecuencia del impasse político de la dictadura, dicho proceso de desregulación administrativa y organizacional sucedió en España algunos años después que en otros países europeos que compartieron originariamente con España algunos de los rasgos elementales del centralismo público-burocrático y/o del modelo napoleónico de gobernanza de la educación superior.

Como se verá a continuación, las sucesivas reformas institucionales sucedidas en España en las últimas décadas han conformado una gobernanza de su sistema de educación superior que sigue conservando algunos rasgos del modelo burocrático tradicional que confiere al Estado el control de asuntos estratégicos para sus universidades, pero que ha ido consolidando reforma tras reforma aquellos elementos típicos de los modelos multinivel y multiactor, con universidades que si bien son organizaciones autónomas, mantienen una elevada dependencia institucional y financiera del Estado, lo que constriñe y limita su organización y gobierno.

Este artículo se estructura de la siguiente forma: tras la introducción, se ofrece un apartado que describe el marco analítico y el método utilizado; el tercer apartado ofrece un análisis detallado, en perspectiva histórico-temporal, de la regulación de la educación superior y la intervención del estado sobre las universidades; finalizándose con un breve apartado de conclusiones y referencias bibliográficas.

## 2. MARCO ANALÍTICO Y MÉTODO

La pregunta central de investigación pretende ayudar a entender la adopción de instrumentos de política pública en el contexto de la educación superior, analizando en el contexto español cómo las reformas legislativas universitarias y las políticas públicas de educación superior configuran institucionalmente a las universidades. El marco analítico adoptado asume el marco teórico previo: primero, las instituciones de educación superior están ampliamente condicionadas por las reglas institucionales que las regulan (Jongbloed et al., 1997), y especialmente por las reformas legislativas y las políticas públicas de educación superior y ciencia que regulan su actividad y funcionamiento. Así, se ven afectados sus rasgos estructurales, y sus relaciones con el poder político y la sociedad (Clark, 1983). Segundo, estas transformaciones no solo condicionan los patrones de intervención del Estado sobre sus

---

<sup>3</sup> La Constitución española de 1978, en su artículo 27.10 reconoce la autonomía universitaria “*en los términos que la ley establezca*”, lo que niega su carácter absoluto. En base a la doctrina publicada y a la extensa jurisprudencia emitida por el TC, el concepto de autonomía universitaria aparece fundido doblemente en la noción de garantía institucional de la libertad de cátedra e investigación (la libertad académica como libertad individual); y también como derecho fundamental. Así, la autonomía exige y posibilita que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades para así satisfacer las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad (Plana-Plana, 1999).

Adicionalmente, el TC reconoce que la titularidad de dicho derecho corresponde a cada universidad que lo ejerce a través de los diversos órganos que posee. La autonomía universitaria ha sido desarrollada en las sucesivas leyes universitarias promulgadas desde que fuese aprobada la Constitución.

universidades, sino también su naturaleza organizativa y su sistema de gobierno (Whitley, 2007; 2012; Whitley & Gläser, 2014).

Este trabajo se ha realizado a partir de un análisis documental dónde se han utilizado fuentes de información primaria (legislación y documentos oficiales existentes) y secundaria (informes, investigaciones y trabajos publicados, etc.). Así, la regulación de la educación superior y la intervención del Estado sobre las universidades en el caso español es estudiada desde una perspectiva histórico-temporal que considera los cambios legislativos sucedidos a nivel nacional desde mediados del siglo XX e inicios del siglo XXI hasta la actualidad para analizar cómo las reglas institucionales (las normas y las leyes universitarias aprobadas por el Estado y los instrumentos de política pública de educación superior y ciencia) han condicionado los patrones de intervención del Estado sobre sus universidades, transformando también sus rasgos organizacionales, y como se gestionan y gobiernan.

### **3. DE LA LOU DE 1943 A LA LOSU DE 2023: LA REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO SOBRE LAS UNIVERSIDADES EN ESPAÑA.**

#### ***3.1. La Ley sobre Ordenación de la Universidad española, de 29 de julio de 1943 (LOU/1943).***

Bajo el marco normativo de la **Ley de Ordenación Universitaria (LOU/1943)**, las universidades, altamente dependientes del Estado desde el punto de vista político, económico y administrativo; gozaban de una autonomía restringida consecuencia de un poder centralizado en la figura del ministro de educación.

Hasta 1983, las universidades españolas fueron concebidas como agencias burocráticas que actuaban bajo el férreo control impuesto por la autoridad del Estado (Sánchez-Ferrer, 1997).

Desde el punto de vista de la autonomía organizativa, las universidades no tenían capacidad de decisión sobre cuestiones estratégicas: los procedimientos de admisión de estudiantes, la creación de nuevas facultades y centros, la planificación docente, la creación de plazas académicas, el diseño y establecimiento de los criterios de contratación del personal docente e investigador, la fijación de las tasas universitarias, la elaboración del presupuesto e incluso la distribución interna del gasto en las universidades eran cuestiones decididas exclusivamente por el gobierno de la nación.

No obstante, y pese a la fuerte injerencia político-administrativa que el Estado ejercía sobre las universidades, no mostraba en cambio, un excesivo control e inspección sobre el desarrollo de la actividad profesional que realizaba el profesorado, gozando en la práctica de cierta capacidad de influencia en los procesos de formulación de las políticas universitarias, además de una relativa libertad individual.

En relación con el gobierno universitario, los rectores de las universidades eran designados y nombrados asimismo por el gobierno, actuando generalmente como altos funcionarios del Estado cuya principal labor era la de controlar a sus organizaciones, salvaguardando siempre el cumplimiento de las instrucciones y objetivos dictados por el gobierno franquista<sup>4</sup>. De forma similar, los decanos de las facultades y otros administradores

---

<sup>4</sup> La Ley de Ordenación de la Universidad española (LOU/1943) reflejaba un compromiso con el movimiento político del régimen franquista. Así, establecía que los rectores de las universidades debían militar en Falange Española Tradicionalista y de las JONS, en tanto que todos los profesores estaban obligados a jurar los principios generales del movimiento antes de tomar posesión de sus cargos (Sánchez-Ferrer, 1996).

séñiores eran normalmente seleccionados por el ministro de Educación nacional de entre académicos que contaban con apoyo de colegas de sus respectivas organizaciones.

En lo relativo a la organización, al igual que en otros sistemas universitarios europeos, las universidades españolas aparecían estructuradas en facultades, unas subunidades organizativas independientes las unas de las otras, y entre las que apenas existía coordinación en materia académica y científica, funcionando como verdaderas anarquías organizadas.

Junto a ellas, las otras subunidades organizativas inferiores eran las cátedras, que constituían un núcleo de poder realmente importante dentro de la Universidad predemocrática. Los catedráticos, constituidos en un cuerpo de profesores con un estatus funcional permanente y con un procedimiento de admisión excesivamente rígido y formal, eran los titulares de las cátedras académicas que se organizaban por áreas científicas. De ellas dependían el resto de los profesores -en su mayoría con plazas temporales-, quienes mantenían una clara relación de subordinación y patronazgo respecto a los catedráticos que actuaban como mentores académicos responsables de su formación y aprendizaje<sup>5</sup>.

En resumen, la regulación de la educación universitaria en la España predemocrática estuvo caracterizada por un fuerte centralismo burocrático donde el Estado orientaba la acción de las universidades e interfería en sus procesos internos de gestión, organización y gobierno. El protagonismo del poder político era compartido con el profesorado, con importantes poderes y privilegios dentro del sistema que eran materializados en el gobierno académico colegiado. La política universitaria anterior a la reforma universitaria del 83 fue esencialmente producto de una acción centralizada de un Estado no democrático, influenciada por el profesionalismo burocrático que caracterizó a la Universidad española predemocrática (Sánchez-Ferrer, 1997). El crecimiento y la modernización económica que experimentó España desde inicios de la década de los sesenta favorecieron una expansión de la educación universitaria similar a la que ocurría en el contexto internacional. Como consecuencia de ello, el número de estudiantes, universidades, facultades y titulaciones académicas se multiplicaron cuantitativamente<sup>6</sup>, lo que originó serios problemas que evidenciaron las ineficiencias y rigideces de un sistema universitario anclado en el pasado.

Algunas de esas ineficiencias se hicieron visibles con las sucesivas manifestaciones y protestas sociales que protagonizaron colectivos de estudiantes que encontraron grandes problemas para insertarse en el mercado laboral, y colectivos de jóvenes profesores descontentos con sus condiciones laborales. La extraordinaria politización<sup>7</sup> que existió en las universidades coincidió

---

<sup>5</sup> La LOU (1943) solo permitía una única forma de promoción académica: los lectores júniores que obtenían el título de doctorado tras un período de aprendizaje junto al titular de la cátedra, y tras incorporar los correspondientes méritos docentes, podían acceder a una cátedra vía oposición con la que adquirirían el estatus de profesor funcionario permanente.

Como consecuencia, el modelo de relaciones laborales más extendido en la Universidad española predemocrática era el régimen temporal de contratación (en torno al 80% del personal académico ocupaba una posición temporal), lo que sumió a la Universidad en el conflicto social permanente.

<sup>6</sup> En España, la masificación de la educación superior, una de las más grandes transformaciones sociales que pueden señalarse, principalmente se inicia con la segunda mitad de los años sesenta. En 1960, el número de estudiantes universitarios registrados eran 76.000, frente a los 530.000 que había quince años más tarde, en 1975. El proceso de expansión social del sistema universitario ha continuado prácticamente hasta la década del 2000.

<sup>7</sup> Como afirma Sánchez-Ferrer (1997), la ausencia de canales e instrumentos ordinarios para ejercer la oposición política al régimen franquista convirtió a las universidades (como centros del pensamiento crítico y el inconformismo) en arenas políticas contestatarias donde emergieron numerosos movimientos sociales y políticos, en su mayoría de izquierdas y nacionalistas que se convirtieron en ejes centrales de la disidencia política antifranquista.

con una etapa social y política en una sociedad española que anunciaba el final de la dictadura franquista.

La búsqueda de soluciones a las tensiones y conflictos sucedidos durante los últimos años del franquismo llevó al sector tecnócrata del gobierno a aprobar la Ley General de Educación (LGE/1970 o Ley Villar Palasí), que pese a estar orientada a la educación básica y generalista incluyó también algunos aspectos de reforma universitaria como la integración de todas las enseñanzas de educación superior existentes en las universidades<sup>8</sup>.

El aspecto, quizá, más destacado fue el mayor grado de autonomía institucional que la ley otorgaba a las universidades, a las que se les dotaba de personalidad jurídica propia. La ley incluía, además, innovaciones institucionales como la creación de un Consejo de Administración -Patronato- dotado de capacidad decisional, y otras relativas a la estructura interna organizativa de las universidades (e.g. creación de órganos internos), a los métodos de enseñanza, o a los procesos de selección y reclutamiento de los lectores. No obstante, el Estado seguía manteniendo el control sobre aspectos fundamentales como el presupuesto de las universidades o la selección del profesorado universitario.

Pese a su aprobación formal, la LGE apenas llegó a implantarse en la universidad, aunque condicionó claramente la futura reforma universitaria (Núñez, 2013).

En los primeros años de transición a la democracia, el gobierno democrático que se conformó tras las elecciones de 1977 promovió junto a las universidades una reforma universitaria que adaptase el sistema español de educación superior al nuevo entorno político, socioeconómico y cultural que emergía en el país y en el contexto europeo. El proyecto de Ley de Autonomía Universitaria en el que trabajó el gobierno de la UCD buscaba incrementar la autonomía institucional de las universidades fortaleciéndolas organizativamente, pero sin afectar a los privilegios de los que habían disfrutado los profesores hasta aquella época<sup>9</sup>.

La falta de acuerdo entre las distintas partes interesadas, universidades, partidos políticos, colectivos de profesores y estudiantes; imposibilitó que dicho proyecto de ley fuese aprobado por el Parlamento.

Como señala Sánchez-Ferrer (1996, 1997), el proceso de elaboración legislativa, que involucró a un mayor número de actores muy diversos, ya reflejaba los rasgos de un nuevo sistema de gobernanza institucional más alejado del centralismo-burocrático y más cercano al escenario multiactor. La participación incluyó a los burócratas-funcionarios del Ministerio de Educación y de las universidades, a los diversos colectivos de profesorado (y no solo a los catedráticos), a las asociaciones estudiantiles, a las élites políticas regionales y a las organizaciones sindicales. Era el fiel reflejo de la nueva etapa política democrática.

### ***3.2. La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU 11/1983).***

El proceso político que lideró el nuevo gobierno socialista hasta la aprobación final de la **Ley de Reforma Universitaria (LRU 11/1983)**, fue más bien un proceso que se desarrolló de arriba a abajo dónde apenas participaron representantes de la comunidad universitaria.

---

<sup>8</sup> Con ello, el sistema español de educación superior adquiriría un carácter unitario con las universidades como instituciones únicas de educación superior.

<sup>9</sup> Según Núñez (2013:33 y ss.) esto se explica porque muchos de los diputados que conformaron las primeras Cortes democráticas eran profesores universitarios (catedráticos): “convertidos en diputados no dudaron en hacer prevalecer sus intereses personales a la hora de redactar la ley. (...) La autonomía corporativa -el derecho de los profesores de la Universidad franquista a diseñar y gestionar directamente el cambio dominó y pervirtió de raíz todo el proceso de reforma universitaria, de la LAU a la LRU y a las leyes posteriores. (...) Los profesores universitarios entraron en masa en las primeras Cortes democráticas con el fin de darse un estatuto de autonomía a sí mismos, consolidar sus puestos en la Universidad (...). Los responsables de diseñar la transición universitaria representaron y defendieron el status quo vigente”.

La LRU de 1983, cuyo contenido esencial difería poco del de la fallida Ley de Autonomía Universitaria, que consiguió el acuerdo político del PSOE, la UCD y ciertos sectores nacionalistas; tenía, en primer lugar, como objetivo principal cumplir con el mandato constitucional de otorgar plena autonomía institucional a las universidades, y, en segundo lugar, avanzar en la descentralización político-administrativa del sistema universitario. Para algunos autores (e.g. Souvirón-Morenilla, 1988; Plana-Plana, 1999), la LRU no establecía formalmente un nuevo régimen de organización y funcionamiento de la Universidad española, sino que sentaba las bases generales de una posterior reforma integral universitaria<sup>10</sup> (Maravall, 1986). Además, la reforma universitaria de 1983 tenía como objetivos esenciales una mejora de la equidad social dentro de la educación universitaria y una mejora general de la calidad de las universidades (Sánchez-Ferrer, 1997). En lo relativo a la equidad social, la nueva ley universitaria garantizaba la plena igualdad de oportunidades en el acceso a una educación superior, un compromiso dentro de la agenda social del gobierno socialista de Felipe González. En relación con la mejora institucional del sistema universitario, el nuevo marco jurídico planteaba algunos aspectos destacados orientados a mejorar la calidad docente e investigadora de las universidades, y la de su personal académico.

Para mejorar la coordinación de la docencia y la investigación, y un uso más eficiente de los recursos académicos se modificó la estructura organizativa de las universidades transformando la vieja estructura de la cátedra, que había favorecido prácticas clientelares y patrimonialistas, por una estructura departamental<sup>11</sup>. Con relación a los recursos humanos, se simplificaron las categorías académicas vigentes, y se introdujo un sistema de selección y reclutamiento de personal académico más competitivo, flexible e internacionalmente más estandarizado, que incrementó los requerimientos de acceso al profesorado universitario.

En el nuevo sistema, las universidades tenían discrecionalidad para crear nuevas plazas académicas, decidiendo el número y la categoría académica, pero una capacidad limitada de influencia en los procesos de contratación del profesorado (e.g. salarios fijados por el gobierno central). La contratación de profesores y lectores, con un estatus de funcionarios públicos permanentes, era decidida por comisiones específicas de selección formadas por dos profesores de la Universidad convocante de la plaza y por otros tres académicos permanentes de un área de conocimiento afín a la de la plaza y procedentes de otras universidades, lo que buscaba acabar con el clientelismo y la endogamia emergentes en la Universidad española.

Desde el punto de vista de la autonomía institucional, el nuevo marco jurídico universitario dotaba a las organizaciones académicas de plena capacidad decisional en aspectos estratégicos como la planificación y la elaboración de su presupuesto (construido a partir de una suma global

---

<sup>10</sup> La propia ley confía el desarrollo e implementación de muchas de sus previsiones a las propias universidades (a través de sus estatutos internos) y a las CC. AA. (a través de las normas regionales).

<sup>11</sup> Como afirma Sánchez-Ferrer (1997), aunque las universidades españolas aparecían formalmente organizadas en departamentos desde los años sesenta, en la mayoría de los casos esta transformación no era real. Sin embargo, el nuevo orden jurídico se mostró incapaz de conformar unidades docentes e investigadoras fuertemente cohesionadas y coordinadas, propiciando modificaciones menores en unas estructuras puramente administrativas que seguían actuando como anarquías organizadas, lo que restaba capacidad competitiva a las universidades en términos de colaboración científica y atracción de talento.

de recursos a distribuir internamente), el diseño y establecimiento de sus estructuras organizativas internas, y la planificación académica<sup>12</sup>.

Lo anterior dio lugar a un nuevo modelo de gobernanza institucional más complejo dónde la coordinación de la educación superior tenía rasgos del modelo multiactor<sup>13</sup> y multinivel. Por un lado, el Ministerio transfirió a las universidades el control de aspectos de la educación universitaria que tradicionalmente había ostentado, sin abandonar su rol de actor principal responsable de la coordinación<sup>14</sup> y supervisión de la educación superior española al conservar la capacidad legislativa en la ordenación de la política universitaria. Otro hecho importante es que la autoridad política que hasta entonces había ejercido el gobierno central sobre las organizaciones académicas empezó a ser compartida con los gobiernos de las comunidades autónomas que formaban el nuevo Estado autonómico nacido con la Constitución de 1978.

Se iniciaba un nuevo período<sup>15</sup> dónde los gobiernos regionales se convertían en los responsables de la administración de las instituciones de educación universitaria y de su financiación mediante la transferencia de fondos públicos que posteriormente gestionaban las universidades. Con ello, los gobiernos autonómicos asumieron competencias relevantes como la creación de las universidades y las facultades, la asignación de sus presupuestos anuales, y la fijación de las tasas universitarias y de los salarios de su personal.

Asimismo, el nuevo sistema de gobernanza de la educación superior se abrió además a nuevos sectores de la sociedad<sup>16</sup> a los que por primera vez se los incluyó en el gobierno de las universidades. En lo relativo al gobierno universitario, la reforma universitaria de 1983 promovió un fortalecimiento institucional de los órganos centrales de dirección y administración, y con ello, una concentración de las principales decisiones en el Rector como máximo responsable ejecutivo, y en la Junta de Gobierno como máximo órgano de dirección,

---

<sup>12</sup> La organización académica y docente que tuvieron las universidades españolas hasta la entrada en vigor de la LRU era una consecuencia más del centralismo burocrático que caracterizó al sistema universitario hasta aquella época: las estructuras curriculares eran fijadas de forma casi idéntica en cada una de las universidades públicas y presentaban un carácter bastante rígido y teórico. La reforma de 1983 dejaba cierto margen de discrecionalidad a las universidades para el diseño y elaboración de sus planes de estudios, permitiendo flexibilizar y adaptar los planes de estudios vigentes a las nuevas necesidades sociales y del mercado laboral, y a las demandas de los estudiantes, lo que favoreció la expansión y diversificación de la oferta académica universitaria en España (Mora & Vidal, 2000).

<sup>13</sup> La LRU/1983, en cumplimiento del mandato constitucional (art. 27 CE), introdujo la libertad de creación de universidades y centros docentes de enseñanza superior de titularidad privada (art. 57), lo que significó la incorporación de nuevas universidades al mercado de la educación superior en España, añadiendo dinamismo y competencia al sistema en su conjunto (Marcos, 2003).

<sup>14</sup> La nueva reforma universitaria creó un nuevo órgano de “ordenación, planificación, propuesta y asesoramiento” del sistema de educación superior, el Consejo de Universidades, compuesto de expertos designados por el poder ejecutivo y legislativo, por representantes del gobierno central y de los gobiernos regionales., y por los rectores de las diferentes universidades. Dicho órgano servía como foro de discusión y debate de las políticas universitarias.

<sup>15</sup> Ello permitió que el sistema empezase a no ser tan homogéneo, generando una incipiente diversidad entre regiones (y por ende entre universidades), ya que, pese a que muchas normas continuaban siendo comunes para todas las universidades del país, cada Comunidad autónoma introdujo elementos propios y específicos ligados a las características de su región.

<sup>16</sup> Una de las innovaciones institucionales que introdujo la LRU (1983) con relación al gobierno universitario, fue la creación de un nuevo órgano colegiado que no estaba enteramente controlado por los académicos al incluir a miembros externos procedentes de diversos ámbitos de la sociedad. El Consejo social aparecía configurado como un órgano pleno de toma de decisiones (aunque con poderes claramente limitados) integrado por representantes de la comunidad universitaria (miembros a su vez del principal órgano de gobierno) y por representantes de organizaciones sociales y políticas.

Por sus atribuciones competenciales y/o por su composición social puede ser entendido como el primer intento que tuvo lugar en España de crear una estructura de supervisión y control similar a la que ya existía en otros sistemas europeos de gobierno universitario.

que terminó desplazando a las facultades y a los departamentos como núcleos de poder dentro de las organizaciones académicas.

En el esquema interpretativo de Clark (1983), la gobernanza de la educación superior en España se movía con la LRU desde una posición cercana al córner del Estado a otra más próxima a los profesionales académicos, con un mercado ligeramente más influyente (Mora, 1997; Mora & Vidal, 2000).

Para algunos analistas (Mora et al., 1995; Núñez, 2013) el diseño institucional que introdujo la LRU descuidó la introducción de mecanismos y procedimientos internos de control institucional (e.g. un órgano real de supervisión y control), que pueden evitar que las políticas internas estén basadas en intereses corporativos<sup>17</sup>. La creación del Consejo Social como nuevo órgano de supervisión y control era insuficiente al nacer competencialmente vacío.

La desregulación que trajo consigo la LRU no estuvo acompañada de una adecuada rendición de cuentas al no disponer de procedimientos y herramientas de evaluación de la calidad y de los resultados<sup>18</sup>. Por ejemplo, en aquella época los recursos que las universidades destinaban a la investigación y la docencia eran distribuidos únicamente atendiendo al número de estudiantes matriculados en sus centros.

Como explica Sánchez-Ferrer (1997), la concesión por parte del Estado de una mayor autonomía institucional a las universidades no estuvo acompañada por el establecimiento de una adecuada estructura de incentivos<sup>19</sup> que orientase a las universidades a actuar responsablemente según criterios de calidad y de excelencia. Por ejemplo, ni el gobierno central ni los gobiernos regionales, que eran competentes de la evaluación institucional; introdujeron, mecanismos vinculados al desempeño (e.g. financiación universitaria a través de contratos-programa, transferencia de recursos vinculada a resultados, etc.) que hubieran estimulado a las universidades y a su personal académico a mejorar su rendimiento docente e investigador. Ello hubiera contribuido a una mejora de la competencia interna<sup>20</sup> dentro del sistema nacional de

---

<sup>17</sup> Núñez (2013: 39) expresa: “*el sistema diseñado por la LRU condujo a un cooperativismo gremial en el que las responsabilidades personales quedaban diluidas y la rendición efectiva de cuentas no existía*”. A este respecto, McDaniel (1996) afirma que cualquier transferencia (o delegación) del poder del Estado a las universidades, y su consecuente incremento de la autonomía institucional, ha de estar acompañada por otros mecanismos adicionales a la responsabilidad social (control interno y social), como una mejora de la competitividad (de estudiantes, personal, recursos y reputación), una mayor diversificación de las fuentes de financiación y un empoderamiento de los usuarios.

<sup>18</sup> Algunos de estos autores relacionan la falta de mecanismos de rendición de cuentas con un crecimiento insostenible del gasto público en las universidades, con la proliferación descontrolada de universidades y campus, y con una contratación desmedida de personal universitario.

<sup>19</sup> En los años sucesivos a la aprobación de la LRU (véase el RD 1086/1989 sobre retribuciones del profesorado universitario), el Estado introdujo cambios y mejoras orientadas a mejorar el rendimiento investigador del PDI y/o reconocer su actividad profesional. De esta forma, introdujo sensibles mejoras en sus retribuciones salariales – trienios de antigüedad, complementos adicionales, pagas extras, etc.- y estableció complementos de productividad –quinquenios docentes, sexenios de investigación- de los que principalmente pudieron beneficiarse aquellos académicos con estatus de funcionario (San Segundo, 2005; Vaquero-García, 2005).

La creación de instrumentos de incentivación académica si bien estuvo cargada de buenas intenciones (como así se desprende de las primeras actuaciones que llevó en aquellos años la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora –CNEAI- creada también en 1989), su aplicación práctica terminó siendo pervertida por las propias universidades y los sindicatos al otorgarlos automáticamente a todos sus profesores, siendo, por ejemplo, vinculados a la antigüedad en el caso de los quinquenios docentes. Pese a sus deficiencias, la aparición de la CNEAI y la propia creación de dichos incentivos, especialmente los sexenios de investigación, han resultado positivos, aunque con efectos limitados.

<sup>20</sup> Este objetivo podía observarse en el preámbulo: “*La LRU espera que surja una diversificación entre las universidades, que estimulará su competencia para alcanzar niveles más altos de calidad y excelencia*”.

educación superior y ciencia –universidades y centros de investigación- en términos de captación de recursos materiales y humanos.

### **3.3. La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU 6/2001).**

Un largo tiempo después, en 2001, se produjo en España una nueva reforma universitaria, la **Ley Orgánica de Universidades (LOU 6/2001)** impulsada por el gobierno conservador del PP.

El nuevo marco normativo universitario, mucho más reglamentista y menos abierto que el anterior, nació bajo la expresa voluntad de avanzar en el proceso de modernización del Sistema Universitario Español (SUE en adelante). Los dos principales desafíos eran la apertura de la Universidad a la sociedad<sup>21</sup> para responder adecuada y eficazmente a las demandas de su entorno, e incrementar su rendición de cuentas; y una armonización del sistema nacional de educación superior al nuevo Espacio Europeo de Educación Superior que exigía un proceso gradual de convergencia europea.

La nueva ley universitaria introdujo modificaciones en ámbitos relevantes como la selección y promoción del profesorado, la evaluación de los resultados académicos y el sistema de gobierno universitario. Para mejorar la calidad del sistema universitario, la ley modificó algunos aspectos relativos al control y la evaluación de las universidades. Uno de los más significativos fue la creación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) para la evaluación independiente de las enseñanzas universitarias, de los servicios y programas de las universidades, y de la actividad investigadora, docente y de gestión del personal académico. Ello incorporaba a España al conjunto de países de la Unión Europea con universidades sometidas a la evaluación y control académico y organizativo de una agencia externa e independiente (Vidal, 2003).

La mejora de la calidad de la actividad docente e investigadora pretendía conseguirse con la introducción de importantes cambios en el sistema de selección y contratación del profesorado. El modelo de selección descentralizado que se implantó en 1983 con la LRU había sido fuertemente criticado por favorecer la endogamia, limitar la movilidad y poner en riesgo la meritocracia (véase el famoso Informe Bricall).

Por ello, la Ley Orgánica de Universidades (LOU) de 2001, buscando la convergencia internacional, implantó sistemas de acreditación de mínimos previos al acceso a la carrera académica, especialmente para las figuras laborales, y centralizó los procesos de acceso a las categorías funcionariales de catedrático y titular de universidad (CU y TU) por medio de las habilitaciones nacionales.

Las modificaciones también fueron sustanciales en el profesorado contratado para garantizar la calidad docente en las universidades públicas y privadas. La ley estableció evaluaciones periódicas para determinar el tipo de contrato dentro de la nueva escala académica que serían realizadas por la recientemente creada ANECA. Esta agencia era, además, la entidad

---

<sup>21</sup> En el preámbulo de la LOU 6/2001 podía leerse: “*una Ley de la sociedad para la Universidad, en la que ambas dispondrán de los mecanismos adecuados para intensificar su colaboración. Constituye así el marco adecuado para vincular la autonomía universitaria con la rendición de cuentas a la sociedad que la impulsa y la financia. (...)*”. El legislador, que concedió una enorme importancia al rendimiento que la Universidad debía mostrar ante la sociedad, creía asimismo que la mejor forma de conseguir tal propósito era a través de la llamada cultura de la evaluación: “*se profundiza en la cultura de la evaluación mediante la creación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación y se establecen nuevos mecanismos para el fomento de la excelencia. (...) La introducción en el sistema universitario de mecanismos externos de evaluación de su calidad, conforme a criterios objetivos y procedimientos transparentes (...) es necesaria para medir el rendimiento del servicio público de la enseñanza superior y reforzar su calidad, transparencia, cooperación y competitividad*”.

responsable de la acreditación académica del profesorado universitario según diversos méritos<sup>22</sup> -formación académica, docencia, investigación y gestión- ponderados heterogéneamente según la categoría académica (Galán et al., 2014).

Además, dicha reforma universitaria introdujo en el sistema nuevas categorías de contratación laboral, temporales -Profesor Visitante y Profesor Ayudante Doctor- y permanentes -Profesor Contratado Doctor-, que proporcionaban a las universidades nuevos instrumentos de contratación.

La nueva regulación concedió a su vez a las comunidades autónomas la posibilidad de desarrollar sus propias regulaciones en materia universitaria, así como instrumentos específicos de contratación, incrementando la capacidad de intervención en el ámbito de la gestión de los RR. HH. de las universidades.

Este sistema desató críticas<sup>23</sup> por sus altos costes de funcionamiento y por suponer una injerencia en la autonomía universitaria, lo que propició un intenso conflicto político de las universidades y el Gobierno central.

La LOU de 2001 también introdujo mejoras en las retribuciones salariales del profesorado universitario (San Segundo, 2005). El nuevo ordenamiento jurídico universitario permitía que las Comunidades Autónomas estableciesen complementos económicos para los profesores de las universidades públicas, los cuales fueron finalmente desarrollados en años sucesivos tras ser negociados con los representantes de las universidades y de los trabajadores. Aunque las distintas Comunidades Autónomas diseñaron sus propias estructuras de incentivos salariales, con ligeras diferencias en los criterios de evaluación y su ponderación, y también en los importes; la mayoría valoraban méritos docentes, de investigación y de gestión evaluados por la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP), una agencia dependiente de la CNEAI y del Ministerio. En definitiva, dichas mejoras salariales buscaron potenciar la actividad investigadora del profesorado universitario, y mejorar la calidad de la educación superior universitaria.

La nueva normativa también mostró un compromiso con la promoción de la movilidad de los estudiantes y del personal docente e investigador, como elemento asociado a la calidad y la excelencia universitaria. Se crearon distintos programas de movilidad para estudiantes y profesores (e.g. programa Ramón y Cajal, Juan de la Cierva, etc.) que desde entonces han proporcionado numerosos beneficios al Sistema Nacional de Ciencia y Educación Superior, pero que han sido incapaces de instaurar una cultura de atracción y reclutamiento del talento con criterios internacionales, y con unos procesos abiertos, competitivos y transparentes para seleccionar a profesores, investigadores y estudiantes procedentes de todo el mundo.

En relación con el gobierno universitario, la reforma universitaria de Aznar modificó la fórmula de elección de los rectores de las universidades e introdujo el sufragio universal directo ponderado, un proceso típico de los sistemas políticos que concedía a la comunidad universitaria un rol decisivo en la elección de sus máximos responsables. Dicha fórmula

---

<sup>22</sup> Para Núñez (2013), los sucesivos criterios de evaluación de la ANECA que han ido aprobándose en las distintas reformas emprendidas por los diferentes gobiernos han sido desafortunadamente el resultado de las presiones e injerencias ejercidas por los sindicatos y por los rectores.

Sobre este tema ha habido (y sigue habiendo) muchas controversias y ello es observable en el sentir generalizado del profesorado universitario que es especialmente crítico con un sistema altamente burocratizado e ineficiente (Sanz-Menéndez et al., 2016; Sanz-Menéndez & Cruz-Castro, 2019).

<sup>23</sup> Desde que fuese promulgada en España la primera reforma universitaria de la democracia, el sistema de acceso, selección y promoción del profesorado universitario siempre ha sido objeto de un profundo debate social y/o político, pero también académico (Cruz-Castro & Sanz-Menéndez, 2015; Sanz-Menéndez et al., 2019).

debilitaba al órgano académico, el Claustro universitario, al arrebatarle una de sus funciones principales dentro del gobierno universitario.

Este proceso de reforma universitaria originó sucesivas protestas sociales entre sectores del profesorado y de los estudiantes, movilizados activamente por la oposición política y los sindicatos. Como consecuencia de ello, el proceso de implementación de la reforma universitaria de 2001 estuvo acompañado siempre de un clima de alta contestación social que obligó al gobierno vencedor de las elecciones de 2004 a revisar el marco regulatorio universitario establecido por el gobierno predecesor. El gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, que durante el proceso de debate parlamentario de la LOU/2001 manifestó una oposición rotunda al modelo universitario defendido por el grupo parlamentario popular, realizó una revisión de la ley universitaria aprobada durante el mandato de gobierno del PP.

### ***3.4. La Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001 (LOMLOU 4/2007).***

En el año 2007, España conocía la tercera reforma universitaria de la democracia: la **Ley Orgánica Modificatoria de la LOU (LOMLOU 4/2007)**, una ley revisionista de la que le precedía. La reforma de 2007 tenía como principal objetivo culminar la adaptación de la educación superior española al Proceso de Bolonia iniciada con el anterior texto legislativo, y mejorar el sistema de acceso al profesorado universitario instaurado con la ley universitaria promovida por el gobierno predecesor.

En relación con esto último, la segunda reforma universitaria socialista introdujo nuevos cambios en el proceso de acceso y promoción académica del profesorado dentro de las universidades españolas, estableciendo el sistema de acreditación tanto para las posiciones académicas funcionariales como para las posiciones académicas laborales (Bosch, 2006), a excepción de algunas temporales (ej. profesores visitantes, profesores asociados, etc.) que quedaban eximidas.

En lo relativo al gobierno universitario, la reforma universitaria volvió a modificar la elección de los rectores y el sistema que había proporcionado una mayor participación política a la comunidad universitaria. El gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, que también tuvo que hacer frente a grandes movilizaciones sociales provocadas por la implementación de Bolonia, no quiso generar más malestar social y solamente reintrodujo la forma indirecta de elección del rector, a través del Claustro, que ya estuvo vigente durante el período de la LRU 11/1983. En realidad, la nueva ley<sup>24</sup> permitía a las universidades, bajo la apariencia de una mejora de su autonomía universitaria, decidir libremente el modo de elección del Rector. La práctica ha mostrado cómo la mayoría de las universidades pese las adaptaciones y reformas que hicieron de sus estatutos, no quisieron restringir el carácter político-electoralista de su gobierno universitario (Benitez-Amado, 2021).

### ***3.5. La Ley Orgánica, de 23 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU 2/2023).***

Durante quince años, ninguno de los gobiernos que han ostentado el poder político en España se atrevieron a impulsar una nueva reforma universitaria por la vía legal de ley orgánica, optando más bien por reformas menores y sectoriales, más fáciles de emprender desde un punto de vista político y legislativo. En este período se sucedieron reformas menores mediante la aprobación de decretos parciales (e.g. RD 14/2012 de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo; RD 415/2015 relativo a la acreditación nacional para el

---

<sup>24</sup> En el preámbulo de la LOMLOU 4/2007 puede leerse: “Entre las medidas que potencian la autonomía de nuestras universidades, esta ley flexibiliza el sistema de elección del Rector y permite que las propias universidades elijan la opción que consideren más adecuada”.

acceso a los cuerpos docentes universitarios; RD 640/2021, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios; etc.), y otras normativas regulatorias relativas a la I+D+i (e.g. Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación).

Sería en el año 2023, cuando el gobierno de coalición del PSOE y Unidas Podemos lograron aprobar la **Ley Orgánica del Sistema Universitario (LOSU 2/2023)**, tras casi dos años de debate político y legislativo, una reforma integral del marco jurídico del sistema universitario (Caro Muñoz, 2023; Caro Muñoz et al., 2023) tras quince años de ‘inmovilismo legislativo’ en esta política sectorial. Tras todo este tiempo transcurrido, el SUE exigía una renovación de las bases del sistema, a tenor de la evolución seguida por el panorama universitario.

La LOSU 2/2023 expone claramente en el preámbulo su principal objetivo de transformar el SUE y modernizar su marco regulatorio: *“la universidad, para cumplir sus funciones, debe evolucionar con su tiempo y adaptarse a los cambios sociales, culturales, tecnológicos, científicos e institucionales que caracterizan nuestra época (...) La universidad del siglo XXI no puede replegarse en una torre de marfil, sino que tiene que profundizar su inserción en el tejido productivo y social”*.

Más concretamente, la reforma universitaria plantea las siguientes aspiraciones:

- 1) garantizar, ampliar y modernizar el conjunto de servicios públicos de educación superior de calidad; potenciar una universidad autónoma e internacionalizada, que garantice e incentive tanto la docencia como la investigación y el intercambio y transferencia del conocimiento, estrechando los vínculos con los actores sociales de su entorno hasta conseguir una mayor presencia de las universidades en la sociedad;
- 2) garantizar los RR. HH y financieros adecuados y suficientes, comprometiéndose a alcanzar un mínimo de financiación pública del 1% del PIB establecido mediante un plan de incremento de gasto público en educación universitaria para 2030;
- 3) eliminación de la precariedad en el empleo universitario e implantación de una carrera académica estable y predecible.

En síntesis, la LOSU nace con una vocación transformadora y facilitadora al pretender *“abrir posibilidades, facilitar conexiones, desde un compromiso de los poderes públicos de financiar adecuadamente ese nuevo escenario de transformación y cambio...”* (Preámbulo).

La nueva ley universitaria recoge algunas de las principales problemáticas que nuestro sistema universitario presenta desde hace décadas que justifican la producción de esta norma: tensiones y limitaciones presupuestarias derivadas de una insuficiente financiación pública y de sucesivas crisis; disfunciones en la configuración de su profesorado reflejado en bajas tasas de reposición; la precarización y deterioro de las condiciones de trabajo de parte del profesorado; el envejecimiento de las plantillas de PDI de las universidades; la incapacidad de atraer profesorado universitario internacional (apenas un 3% del total); o una elevada tasa de abandono (superior al 21%).

En primer lugar, y en relación con el tema de los recursos económicos<sup>25</sup> con los que cuentan las universidades para el desarrollo de su actividad, la norma se compromete a garantizar una financiación suficiente y estable<sup>26</sup>, y establece un gasto público mínimo del 1%

---

<sup>25</sup> En lo relativo a la sostenibilidad financiera de las universidades, la exposición de motivos refleja la difícil situación que atraviesa la educación superior en España: *“en relación con el gasto público, entre 2009 y 2018, el gasto en educación universitaria se redujo un 10 %, lo que se vio paliado por un incremento notable de la financiación de origen privado y de los precios públicos que soportan las familias. La media de la inversión en educación universitaria osciló entre un 0,8 y un 0,9 % del PIB en su conjunto, frente a la media de inversión de los Estados miembros de la UE la cual alcanzó un 1,22 % del PIB en 2018”*.

<sup>26</sup> Precisamente la cuestión de la financiación ha sido uno de los asuntos más controvertidos de la aprobación de la reforma. Algunos responsables regionales ya anunciaron públicamente su intención de recurrir la nueva ley universitaria ante el Tribunal Constitucional: dudan de la sostenibilidad financiera de un nuevo marco regulatorio

del PIB en los próximos diez años y una equiparación progresiva a la media europea, e introduce un sistema de financiación basado en la autonomía y la suficiencia financiera: una programación plurianual de sus presupuestos mediante un modelo que incluye, entre otros ejes, la financiación por objetivos en base a determinados hitos de carácter estratégico.

También, la nueva reforma universitaria incentiva la relación científica entre las universidades y el tejido social y económico, a partir de fórmulas de mecenazgo y patrocinio con beneficios fiscales para quienes contribuyan a su sostenibilidad.

En segundo lugar, y en lo que se refiere a la política de contratación del profesorado, la reforma universitaria alude a la “alarmante precariedad laboral” de la que goza el SUE, y lo marca como un objetivo prioritario. Ello se observa en la utilización inadecuada y abusiva de figuras contractuales temporales como las del Profesor visitante, interino, sustituto y asociado (cuyo volumen es superior al 34% del conjunto de PDI del Sistema Universitario Público Español -SUPE en adelante-, según cifras del Ministerio de Universidades), que han hecho la mayoría de las universidades, sino todas, que han pervertido la finalidad excepcional y singular de estas figuras para convertirlas en instrumentos ordinarios de contratación.

El propio texto legal interpreta estas prácticas organizativas como “*una forma de supervivencia para cubrir las necesidades docentes en una situación extrema de precariedad presupuestaria*”. Lo cierto es que esto no hubiera sido posible sin la connivencia de los gobiernos rectorales de las universidades, que definitivamente son quienes ostentan las máximas competencias en materia de planificación y gestión de los RR. HH. de sus organizaciones; y también, de las autoridades gubernamentales del Ministerio y de los gobiernos regionales, quienes no ejercen la debida supervisión ni el control institucional en este aspecto tan fundamental relativo a las estructuras de profesorado universitario.

El asunto de gestión de los recursos humanos en las organizaciones académicas (Alcón et al., 2020; Benítez-Amado, 2019: 240-311) es una cuestión de primer nivel que debería preocupar a quienes participan de su ámbito decisional, y precisamente es lo que hace el legislador en esta reforma al priorizar su atención. Por un lado, eleva a la categoría de urgente frenar la creciente precarización laboral que afecta a buena parte de un profesorado universitario, que incluso cuando posee el rango de doctor sufre pobres condiciones laborales, especialmente en lo que se refiere a su nivel salarial, inestabilidad y falta de expectativas. Ello se observa en el caso de las universidades públicas y privadas, y se agrava incluso cuando algunas de estas organizaciones empleadoras huyen de las relaciones laborales y utilizan otras relaciones contractuales para contratar a su personal académico.

A este respecto, la reforma universitaria plantea diferentes estrategias y acciones. Por un lado, plantea reducir del 40% al 20% la tasa de profesorado contratado temporal<sup>27</sup> en las

---

que incrementa sustancialmente el presupuesto de las universidades públicas sin dotar previamente de una partida presupuestaria determinada, y considerando que son las CC. AA. quienes son responsables de financiar principalmente dichos gastos.

El Ministerio anunció expresamente que el compromiso de incrementar un mínimo de un 1% el PIB dedicado a educación superior ya está siendo abordado con las CC. AA. en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria y con la Coordinadora de Rectores de Universidades Españolas (CRUE). Sin embargo, la CRUE hizo público a finales de diciembre el ‘Informe sobre el impacto económico de la aplicación de la LOSU en las universidades públicas’ que concluye que aplicar la ley solamente en materia de PDI supone para las universidades un coste directo de al menos 844 millones de euros, criticando que la memoria económica de la LOSU no refleja la realidad de los costes que exige su aplicación. Asimismo, reclaman que estos costes inducidos deben ser financiados directamente por los PGE en el marco temporal que requiere la aplicación de la ley.

<sup>27</sup> Esta cuestión ha protagonizado históricamente los debates de reforma universitaria. En el proceso de elaboración de la LRU/1983 comenzó a plantearse la posibilidad de introducir una cuota que regulase la estructura de profesorado permanente y temporal en las universidades. La LOU/2001, consciente de las rigideces que un cuerpo docente exclusivamente funcionario impone en la capacidad de adaptación de las universidades, estipuló que la mitad del profesorado podía ser contratado –el 49%– (art. 48.1). La LOMLOU/2007 mantuvo dicho porcentaje, pero introduciendo una limitación a la contratación laboral de carácter temporal al establecer que “*el PDI con*

universidades públicas, lo que podría estar en sintonía con el objetivo de reducción de la temporalidad laboral establecido en la última reforma laboral aprobada por el gobierno (Real Decreto Ley 32/2021 de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo).

Con relación a la estructura del PDI, un aspecto ciertamente paradójico es el incremento de la tasa mínima de profesorado funcionario hasta el 55% (equivalente a tiempo completo), cuando parecía haberse iniciado un proceso de transición hacia un modelo de laboralización de las estructuras de profesorado cuyo modelo más claro fue iniciado por Cataluña con su Ley Universitaria de Cataluña (Ley 1/2003, de 19 de febrero, de Universidades de Cataluña -LUC 1/2003-). Esto supone, de facto, un freno a una tendencia global de flexibilización de la gestión del profesorado que se adapta mejor a un mercado laboral como el académico altamente internacionalizado, abierto y dinámico.

En cualquier caso, se establece una equiparación de derechos y deberes académicos del profesorado funcionario y laboral permanente (PPL en adelante), reconociéndole derechos y deberes de carácter académico y categorías comparables a los del PDI funcionario (art. 82). Un ejemplo de ello es que, por primera vez, cualquier profesor/a doctor a tiempo completo (que reúna méritos de investigación, docencia y experiencia en gestión universitaria) puede acceder al cargo de rector, anteriormente reservado solo a profesores catedráticos.

A este respecto, una de las transformaciones más relevantes que introduce la LOSU 2/2023 es la relativa a la carrera académica del profesorado universitario, una cuestión que tradicionalmente ha levantado suspicacias (Sanz-Menéndez et al., 2019), y que siempre es fuente de conflicto.

De modo sintético, la carrera académica establecida con la nueva reforma universitaria reduce de cuatro a tres los niveles de progresión: acceso e incorporación; estabilización y consolidación; y promoción.

Así, las figuras de contratación que contempla son las siguientes:

- PDI funcionario: Catedrático de Universidad y Profesor Titular de Universidad.
- PDI laboral: Profesor Ayudante Doctor; Profesor Permanente Laboral; Profesor Asociado; Profesor Sustituto; Profesor Visitante; Profesor Distinguido; y Profesor Emérito.

Asimismo, las universidades pueden contratar personal investigador bajo las modalidades de contrato predoctoral (la figura del Ayudante desaparece y la vía para realizar la tesis doctoral es el contrato predoctoral previsto en la Ley de la Ciencia 14/2011), contrato de acceso de personal investigador doctor, contrato de investigador/a distinguido/a y contrato de actividades científico-técnicas (Ley 14/2011).

Sin entrar en detalle, cabe destacar algunas novedades importantes, especialmente en la carrera académica del PDI contratado. La que pudiera parecer más controvertida tiene que ver con la figura del Profesorado Ayudante Doctor (PAD), modalidad estratégica de contratación con la que se inicia la carrera académica. Por un lado, se elimina la necesidad de exigir la acreditación<sup>28</sup> para contratar a profesores bajo esta modalidad. Por otro lado, se modifica la duración de su contrato hasta un total de seis años convirtiéndola en una especie de *tenure track* con una evaluación intermedia “orientativa” de su desempeño docente, investigador, y

---

*contrato laboral temporal no podrá superar el 40% de la plantilla docente de una Universidad” (art. 48.5). La LOSU 2/2023 fija el año 2030 como fecha tope para cumplir los objetivos establecidos.*

<sup>28</sup> Posiblemente la medida que más controversia ha suscitado creando cierto malestar entre el profesorado que ya había obtenido una acreditación para esta figura, en tanto que el texto normal establece en su disposición transitoria tercera que quienes cuenten con anterioridad con la acreditación requerida a PAD se les considerará como mérito preferente durante los cuatro años posteriores a la entrada en vigor de la LOSU para el acceso a esa misma figura. La indefinición de esta cuestión ha hecho que algunas universidades en sus concursos de plazas convocadas, y en el ejercicio de su autonomía, asignen una ponderación notablemente mayor a la otorgada a méritos relativos a investigación o docencia.

de transferencia que pretende valorar los méritos requeridos para obtener la acreditación necesaria para concursar a una plaza de profesorado permanente cuando finalice su contrato.

Respecto a la nueva figura de PPL, figura de contratación de carácter indefinido y con niveles comparables a los del PDI funcionario, una de las grandes novedades de la reforma es que se crea una doble carrera académica a partir de dicha figura (arts. 82-85 LOSU 2/2023). La figura de PPL puede desarrollarse bajo dos categorías, de modo similar a lo establecido en la ley universitaria catalana (LUC 1/2003): la de Titular laboral y la de Catedrático laboral. La estabilización del PDI por la vía laboral se alcanza con la categoría equivalente a la de Titular de Universidad, y la promoción con la categoría equiparable a la de Catedrático/a de Universidad. En este nuevo escenario, la LOSU (art. 69) abre el proceso de acreditación de dichas figuras a las agencias regionales de calidad permitiendo la evaluación de sus méritos de acreditación, siendo no obstante ANECA el órgano competente encargado de decidir en última instancia otorgar en su caso la acreditación<sup>29</sup>.

En este sentido, otra novedad relativa a acreditaciones del profesorado es que insta a las agencias de calidad a establecer acuerdos entre ellas para el pleno reconocimiento de las acreditaciones para evitar cargas administrativas. Así, la norma reconoce a ANECA, en aplicación de unos criterios mínimos comunes preestablecidos por todas las agencias de calidad, la capacidad para reconocer la evaluación positiva de los méritos realizada por las agencias de calidad autonómicas, a los efectos de la acreditación para el acceso a los cuerpos docentes universitarios

Por otro lado, y dentro de las figuras de contratación laboral existentes, la reforma regula las diferentes reglas para el caso del profesorado asociado, de sustitución (el cual se recoge por primera vez), emérito, visitante y distinguido, estableciendo limitaciones en sus regímenes de dedicación y limitando la duración de sus contratos, en un intento por combatir condiciones abusivas de precariedad y temporalidad laboral. Por ejemplo, en el caso de los profesores sustitutos se establece que la asignación docente (entre 60 y 240 horas por curso) nunca podrá superar el número de horas de docencia asignadas al profesor sustituido.

En respuesta a la escasa internacionalización de la estructura del profesorado universitario en España, la nueva ley universitaria introduce algunas modificaciones en el profesorado visitante (art. 83), y plantea la figura del profesor distinguido dirigida fundamentalmente a la captación de talento internacional que esté desarrollando su carrera académica o investigadora en el extranjero, y cuya excelencia y contribución científica sean significativas y reconocidas internacionalmente (art. 84).

Asimismo, orienta al conjunto de AA. PP. para que eliminen los obstáculos y trabas burocráticas a la atracción de talento internacional, agilizando los procedimientos de reconocimiento y homologación de títulos, de admisión en las universidades o de carácter migratorio, lo que pretende facilitar la posibilidad de reclutar y contratar a profesorado internacional.

La nueva norma universitaria también regula aspectos importantes de los concursos de acceso a plazas de los CDU, diferenciando entre concursos de turno libre, entre los que se exige reservar un mínimo del 15% del total de plazas ofertadas para la incorporación del personal investigador doctor que haya finalizado programas de excelencia (e.g. Ramón y Cajal) y que hayan obtenido el certificado I3. Respecto a las plazas de promoción interna se establece que no podrán superar el número de plazas de la oferta de empleo público de turno libre. Al mismo

---

<sup>29</sup> En relación con los reglamentos de desarrollo de la acreditación, el gobierno ya ha aprobado el Real Decreto 678/2023 por el que se regula la acreditación estatal para el acceso a los CDU y el régimen de los concursos de acceso a plazas de dichos cuerpos. ANECA, por su parte, dispone de un año desde la entrada en vigor de la ley para adaptar los criterios y méritos exigibles para las distintas figuras previstas.

tiempo, se establece que la experiencia docente tiene igual consideración que la experiencia investigadora en los criterios de valoración de los méritos (art. 71).

La reforma también refuerza la exigencia de una composición mayoritaria de miembros externos en las comisiones de selección del profesorado funcionario y contratado laboral, que no pertenezcan a la universidad convocante y que sean elegidos mediante sorteo a partir de una lista cualificada de candidatos elaborada por la universidad convocante (art. 86). Ello intentaría poner coto a las prácticas endogámicas que todavía existen en un importante número de plazas, que, de un modo más habitual de lo deseable, limitan el acceso a los candidatos considerados 'outsiders'.

Otra medida novedosa es la creación de un registro público de datos de concursos del PDI (art. 86) que contribuiría a una mayor visibilidad y publicidad de éstos, lo que sería verdaderamente efectivo si se consiguiese generar un verdadero mercado laboral académico nacional entre todas las universidades del territorio. También, la nueva norma universitaria contempla medidas de promoción de la igualdad dentro de la carrera académica abriendo la posibilidad de establecer medidas de acción positiva en los concursos de acceso a plazas de PDI funcionario y laboral para favorecer el acceso de las mujeres: *"pudiéndose establecer reservas y preferencias en las condiciones de contratación para que, en igualdad de condiciones de idoneidad, tengan preferencia las personas del sexo menos representado en la categoría de que se trate"* (art. 65.1).

En tercer lugar, la reforma universitaria no descuida, tampoco, la promoción de la actividad investigadora en tanto considera a las universidades como actores centrales de la sociedad del conocimiento. Así, el nuevo texto legal se muestra ambicioso cuando establece la obligación de que las universidades, públicas y privadas, destinen un mínimo del 5% de su presupuesto a programas propios de investigación (art. 57.7.).

Además, pretende acertadamente regular la dedicación que puede ser exigida al PDI para el desarrollo de sus distintas actividades (arts. 75 y 76), estableciendo, por ejemplo, una horquilla mínima y máxima del régimen de dedicación docente determinada en base al desempeño investigador y de transferencia (y/o por dedicación a actividades de gestión), algo que posiblemente sea difícil de implementar y/o vigilar, como ha ocurrido en la práctica con el llamado Decreto Wert que imponía criterios de asignación docente en función de los sexenios de investigación obtenidos por el profesorado. A este respecto, la norma asigna un máximo de 240 y un mínimo de 120 horas lectivas por curso académico al profesorado funcionario (tc). En el caso del PAD se le atribuye un máximo de 180h (idéntica carga para el Profesorado Distinguido), de forma que resulte compatible con el desarrollo de tareas de investigación que le permitan afrontar futuras acreditaciones y procesos de promoción académica.

También merece ser destacado, en lo relativo a la evaluación de la actividad investigadora, algunas medidas que buscan paliar el progresivo descontento existente en el profesorado universitario respecto a las métricas evaluadoras utilizadas tanto por las agencias que evalúan los méritos en los procesos de acreditación<sup>30</sup>, como por las comisiones evaluadoras de los concursos de acceso a plazas de las universidades. Por un lado, el articulado de la LOSU reequilibra el peso ponderado de los méritos docentes y de investigación hasta el punto de otorgar a los méritos docentes una consideración análoga que a aquellos vinculados a la experiencia investigadora en los concursos de acceso (arts. 6, 67, 71 y 86).

---

<sup>30</sup> A este respecto, este cambio de paradigma de evaluación de la ciencia es cada vez más extendido en el contexto científico y de educación superior internacional como puede observarse en las sucesivas declaraciones que han hecho altos responsables de las agencias evaluadoras españolas, como la actual Directora de ANECA, Pilar Paneque, quién en una entrevista a eldiario.es (2/10/2023) afirmó *"la exigencia de publicar constantemente lleva a un sistema científico de cantidad, no de calidad"* (<https://goo.su/hHyG> consultado el 16/04/2024).

La revista *Science* se hacía eco de ello recientemente: *"Spain wants to change how it evaluates scientists"* (<https://goo.su/CC36> consultado el 16/04/2024).

También hace hincapié en la utilización de indicadores cuantitativos y cualitativos en los procedimientos de evaluación de los méritos investigadores; así como un compromiso manifiesto con el desarrollo de la denominada Ciencia Abierta y Ciencia Ciudadana (Art. 12.8). Asimismo, insta a todas las agencias de evaluación para que avancen en la agilización y desburocratización de los procesos de acreditación favoreciendo además la transparencia.

En cuarto lugar, cabe afirmar otra de las cuestiones trascendentales en las que incide la reforma y que tiene que ver con el aseguramiento de la calidad institucional y la necesidad de seguir incrementando los niveles de exigencia en relación con los criterios de creación y funcionamiento de las universidades, ante el incremento notable del número de universidades -especialmente de titularidad privada-, centros de educación superior, facultades y títulos. Así, y en la línea de lo ya regulado en el Real Decreto 640/2021 de creación, reconocimiento y autorización de universidades debe facilitar la promoción y aseguramiento de la calidad institucional en el conjunto del SUE, reincide en los requerimientos de calidad exigidos para la creación de centros y nuevos proyectos de universidades, ofreciendo un marco de actuación para que las CC. AA. puedan ejercer una adecuada labor de control y desarrollo de las estructuras y enseñanzas de educación superior que existen en sus territorios.

Por último, y no por ello menos importante, también ocupa un lugar destacado en la reforma la rigidez de las estructuras organizativas que configuran las universidades públicas y la cuestión de la gobernanza universitaria, uno de los temas centrales de la gestión de las instituciones de educación superior. La norma universitaria considera como objetivo esencial asegurar *“una universidad autónoma, democrática y participativa, en la que, simultáneamente, la toma de decisiones y su gestión pueda realizarse de forma eficaz y eficiente (...)”* (preámbulo). A este respecto llama la atención los cambios que se han producido entre las distintas versiones del proyecto de reforma. Por ejemplo, y con respecto al claustro universitario, como máximo órgano de representación y participación de la comunidad universitaria (art. 45), la primera versión liderada por el ministro Castells, propuso una reducción de su composición (hasta un máximo de 100 miembros), mientras que la versión aprobada confiere a las propias universidades y sus estatutos internos la potestad para fijar el número de componentes en el ejercicio de su autonomía organizacional.

Lo mismo puede decirse con relación a las novedades introducidas relativas a la elección de los rectores/as o de los decanos/as que no parecen demasiado ambiciosas. Con relación a los decanos de las facultades, la propuesta inicial planteada en 2021 planteaba, en una suerte de innovación institucional, que fuesen nombrados por el rector o rectora de entre tres candidatos (PDI permanente) propuestos por el Consejo de Facultad. La versión definitiva perpetuó el sistema tradicional de elección mediante sufragio universal.

Respecto a la elección del rector, se suprime la opción claustral, que de facto apenas estaba instaurada en el SUE, salvo algún caso aislado (Benitez-Amado, 2021: 83-87). Como en el caso de la elección del decano, la versión primera del proyecto de reforma abría la puerta a que existiese un sistema alternativo al del sufragio universal ponderado de la comunidad universitaria, donde la elección sería mediante un órgano específico creado estatutariamente para ello<sup>31</sup>. En el texto definitivo no se contempla ningún tipo de innovación institucional en materia de gobernanza universitaria más allá del antes descrito.

---

<sup>31</sup> En este primer borrador del proyecto de reforma liderado por el entonces ministro M. Castells (2021), se establecía que dicho órgano tendría atribuida la función de elegir al rector y estaría formado *“por 20-30 miembros de los cuales fuesen un 50% PDI de la universidad, un 10% estudiantes, un 10% PAS, y un 30% personas externas a la universidad con reconocido prestigio”*. Este procedimiento de elección del máximo responsable universitario era entendido en el proyecto legislativo preliminar como *“un concurso abierto para valorar el currículum, los méritos académicos, de investigación, de gestión y profesionales, y el proyecto institucional de universidad que presenten los candidatos, además de la realización de las correspondientes entrevistas”*.

Otra innovación destacada era que el texto planteaba ciertos requisitos meritocráticos para los candidatos a rector: *“un mínimo de tres sexenios de investigación, tres quinquenios de docencia, y cuatro años de experiencia de*

En base a lo anterior, la norma no adquiere un carácter excesivamente reglamentista al conceder a las universidades margen de actuación, sobre la base de su autonomía institucional, para regular aspectos concretos fundamentales del funcionamiento interno como son la elección del rector, o la regulación de los porcentajes de representación de los distintos estamentos.

Al mismo tiempo, la ley de reforma universitaria afirma la necesidad de fortalecer los Consejos Sociales como órganos de interrelación entre la sociedad y la Universidad, incluyendo, en cierto modo, un reforzamiento de sus funciones y participación en el Consejo de Gobierno. No obstante, y como ya se ha comentado la reforma aprobada ha ignorado algunas de las cuestiones más novedosas que se abordaban en el texto preliminar (2021).

La reforma universitaria tampoco olvida a una de sus partes interesadas más influyentes, como son los estudiantes, incrementando sus cuotas de representación en determinados órganos internos de gobierno, y promoviendo el desarrollo de procesos participativos, consultas y otros mecanismos de participación del conjunto de la comunidad universitaria.

Como medida de regeneración política dentro de los órganos de gobierno es destacable la fijación de una limitación de mandatos de las personas titulares de los órganos unipersonales a un periodo de seis años improrrogables y no renovables, impidiendo, además, la simultaneidad de más de un cargo (art. 44.3). También pretende avanzarse en materia de transparencia y rendición de cuentas, considerando el binomio autonomía-transparencia en un principio rector de las universidades públicas como instituciones del sector público, especialmente en lo relativo a materia económica, pero también en un aspecto fundamental de la selección de su personal (preámbulo), un campo donde las universidades tienen un amplio margen de mejora dadas las prácticas endogámicas que todavía siguen existiendo en nuestro país.

En síntesis, la LOSU 2/2023 representa una evolución significativa del marco legal de la educación superior en España. En términos de gobernanza universitaria, la reforma refleja un enfoque que se alinea con las ideas de Clark (1983) sobre las relaciones de coordinación en la educación superior que entienden que las universidades están inmersas en un sistema de relaciones interdependientes que requieren una coordinación efectiva para lograr sus objetivos. La última reforma parece fortalecer esta coordinación al introducir mecanismos que promueven una mayor coherencia en la planificación estratégica y la toma de decisiones a nivel institucional en el contexto efectivo de la educación superior. En cuanto a la perspectiva interpretativa que realizan autores como Whitley (2008, 2012), Whitley & Gläser (2014) o Bloch (2021) sobre las organizaciones académicas, la última reforma reflejaría un modelo más orientado hacia una forma de "organización profesional", donde como se ha venido haciendo en las sucesivas reformas, se consolida la autonomía académica, pero también se enfatiza la necesidad de rendición de cuentas y eficiencia en la gestión, lo que ciertamente fortalece las estructuras organizativas de las universidades y, por ende, su naturaleza organizacional como organizaciones burocrático-profesionales que son.

#### 4. CONCLUSIONES

El marco jurídico universitario ha ido desarrollándose en estas cuatro últimas décadas para adaptarse a las transformaciones y cambios acontecidos a nivel general y global en el ámbito de la educación superior y la ciencia.

Los hitos del marco regulatorio de las universidades en España han sido varios. La LRU 11/1983 sentó las bases de un sistema universitario en el nuevo Estado social y democrático de

---

*gestión universitaria en algún cargo unipersonal". La ley aprobada lo regula en cuestión de mínimos: "los candidatos o candidatas deberán reunir los méritos de investigación, docencia y experiencia de gestión universitaria que determinen los Estatutos. En todo caso, dichos méritos deberán garantizar una alta capacidad investigadora, una acreditada trayectoria docente, así como una suficiente experiencia de gestión universitaria" (art. 51).*

Derecho, garantizando la autonomía universitaria. Por su parte, la LOU 6/2001 y la LOMLOU 4/2007 supusieron un avance claro en el desarrollo y modernización del SUE y su progresiva adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

La LOSU 2/2023 viene, en primer lugar, a actualizar el marco regulatorio de nuestro SUE a la realidad vigente y a un dinámico contexto de la educación superior y la ciencia en el panorama mundial que se parece poco al de inicio de siglo. Al mismo tiempo, la ley de reforma universitaria atiende a retos estructurales de nuestras universidades, muchos de los cuales habían sido identificados en sucesivos informes, publicaciones, análisis y diagnósticos que expertos y académicos, nacionales e internacionales, especializados en gestión de la educación superior hemos ido aportando al debate público y académico<sup>32</sup> (es recomendable leer a Arenilla-Sáez, 2021; y a Parellada et al., 2021).

Sin embargo, el resultado final conseguido con la aprobación de la LOSU 2/2023 no parece enteramente satisfactorio si atendemos a las posiciones manifestadas por las distintas partes interesadas, y/o a lo sucedido en el proceso político legislativo de aprobación de la ley orgánica<sup>33</sup>.

Desde el gobierno de coalición que ha impulsado la reforma consideran que la LOSU 2/2023 es el resultado de años de negociaciones y conversaciones con la comunidad universitaria: *“escuchando, negociando y haciendo ley sus muchas y diversas reivindicaciones”*. Sin embargo, del análisis de los debates legislativos, intervenciones públicas y artículos en medios de comunicación puede señalarse que la nueva norma no parece contentar a nadie (Benitez-Amado, 2023).

Pese a que el objetivo formulado por el Ministerio de Universidades de *“impulsar una Universidad de calidad, accesible, equitativa e internacionalizada”* parece indiscutible, las críticas recibidas por parte de las distintas partes interesadas -universidades, estudiantes- y de sus agentes interlocutores -CRUE y CREUP entre otros-, han sido contundentes. Para la Conferencia de rectores (CRUE), que siempre se ha mostrado muy crítica en todo el proceso de elaboración legislativa, *“el texto es poco innovador y no se adapta a las necesidades de transformación que requieren el sistema de educación superior y las universidades. La necesidad de mayor autonomía y financiación para internacionalizar, modernizar y hacer más competitivas a las universidades y al propio sistema quedan sin respuesta”*.

En este sentido, las demandas de mayor autonomía por parte de las universidades no son nada nuevas, y parafraseando a una anterior ministra entrevistada en el desarrollo una investigación previa, *“uno de los principales problemas reside en que, paradójicamente, muchas de las*

---

<sup>32</sup> Han pasado más de veinte años desde que saliera a la luz el famoso informe ‘Universidad 2000’, más conocido como ‘Informe Bricall’ (2000), encargado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) a un grupo de expertos dirigido por Josep María Bricall, ex presidente de los rectores europeos. Aquel informe, ampliamente citado y recordado, promovió un interesante debate en profundidad sobre el estado de la cuestión de la Universidad española. Después llegaron otros informes, entre los que cabría citar el célebre ‘Informe Wert’ (2013) para una reforma y mejora de la calidad y eficiencia del SUE.

<sup>33</sup> La LOSU 2/2023 resultó aprobada el 9 de marzo de 2023, requiriendo una aprobación por mayoría absoluta como Ley Orgánica que es (Art. 81.2 de la Constitución Española). La LOSU 2/2023 obtuvo el respaldo de 182 parlamentarios de un total de 350 que componen el Congreso de los Diputados, pertenecientes a un total de 10 grupos parlamentarios (PSOE, UP, ERC, PNV, Más País, Compromís, Teruel Existe, CC, Nueva Canarias, y PD-Cat). En contra votaron 157 diputados (PP, Vox, y Cs) y 8 abstenciones (Grupo Parlamentario Plural y EH-Bildu). La reforma parcial de 2007 (LOMLOU 4/2007) fue aprobada por 183 votos favorables procedentes del PSOE, CIU, ERC, PNV, IU-ICV, CC y el grupo mixto; y 119 votos en contra (PP).

En el caso de la LOU 6/2001, que fue aprobada durante el gobierno de José María Aznar en una legislatura donde el PP gozaba de una cómoda mayoría absoluta, la reforma universitaria obtuvo el respaldo de 196 votos a favor (PP, CiU, y CC) y 134 votos en contra (PSOE, IU, PNV, Grupo mixto -BNG, ERC, IC-V, PA, EA CHA).

La primera reforma universitaria de la era democrática (LRU 11/1983), aprobada durante el gobierno de Felipe González quién ostentaba una amplia mayoría absoluta, terminó siendo refrendada en última instancia en el Senado sin ningún voto en contra, pese al intenso debate que protagonizó (Sánchez-Ferrer, 1997).

*universidades y de sus principales responsables de gobierno universitario huyen con frecuencia de la asunción de nuevas responsabilidades cuando les obligan a tomar decisiones complejas y académicamente costosas”.*

En definitiva, toda reforma universitaria si bien debe ser construida con la participación del mayor número de actores posibles que engloban un sistema de gobernanza institucional multiactor y multinivel (Benitez-Amado, 2019), ésta debe atender a criterios de interés general alejados de las presiones que puedan efectuar las distintas partes interesadas -rectores como representantes de las organizaciones académicas, sindicatos como representantes del personal académico y no académico, y asociaciones estudiantiles como representantes del alumnado. Posiblemente estemos ante una nueva oportunidad perdida, no solo del gobierno sino de todos los grupos políticos parlamentarios, para regular mejor el funcionamiento de las universidades en España. Las condiciones políticas e institucionales en las que se ha producido dicha norma no han sido las más propicias: una coalición gubernamental con cierta debilidad política y en un contexto político de alta polarización ideológica (Miller, 2023) dónde alcanzar el consenso es una excepción (Coller, 2019), pese a que la cuestión de la educación superior debería ser entendida por nuestros dirigentes políticos como una cuestión de Estado (Gómez Villamandos, 2021).

Más allá de la mención especial que era pertinente realizar a la última reforma legislativa de la universidad española, cabe concluir, a modo de cierre del artículo, que la revisión aquí realizada de las distintas reformas institucionales en materia de política universitaria ha permitido confirmar para el caso español el alcance e importancia que tienen las políticas públicas de educación superior y ciencia que regulan la actividad y funcionamiento de las organizaciones académicas. Así, estos instrumentos de política pública en el contexto sectorial de la educación superior no solo articulan la coordinación de la educación superior que un Estado hace de su sistema nacional de educación superior e I+D+i, configurando sus rasgos estructurales, ordenando sus relaciones con el poder político y la sociedad, y estableciendo los patrones de intervención del Estado sobre sus universidades, sino que también condicionan su gobernanza interna y sus capacidades organizacionales (Whitley, 2007; 2012), lo que en última instancia afecta a su rendimiento final, a su competitividad y a su capacidad de adaptación a las presiones institucionales que recibe de su entorno (Cruz-Castro et al., 2016).

Así, el modelo de educación superior existente en España es hoy el que es y posee los rasgos anteriormente descritos como consecuencia de las sucesivas reformas institucionales sucedidas en las últimas décadas que han seguido una evolución lenta que ha discurrido entre la estabilidad y el cambio. La gobernanza de su sistema de educación superior sigue conservando algunos rasgos del modelo burocrático tradicional que confiere al Estado el control de asuntos estratégicos para sus universidades, pero ha ido consolidando reforma tras reforma aquellos elementos típicos de los modelos multinivel y multiactor. En el marco de interpretación que hace Clark (1983) de la participación de los distintos actores principales involucrados -Estado, mercado y profesionales académicos-, el caso español muestra cierta estabilidad, pese a la creciente influencia de un mercado con una presencia cada vez mayor en la oferta académica y en el número de estudiantes matriculados en instituciones de naturaleza privada; en tanto que los profesionales académicos y su modelo de autogobierno académico siguen manteniendo buena parte del control de sus organizaciones y de aquellas materias que más le afectan, en el contexto regulado por el poder político (gobiernos regionales y central).

Desde el punto de vista organizacional, en la actualidad las universidades públicas españolas son organizaciones autónomas que han fortalecido su naturaleza organizativa con las últimas reformas institucionales, pero continúan siendo altamente dependientes del Estado, lo que constriñe y limita sus capacidades estratégicas. Es decir, si bien son actualmente organizaciones más abiertas, accesibles y adaptativas que lo que eran hace décadas, y su autonomía institucional blindada constitucionalmente les confiere discrecionalidad en ámbitos

fundamentales, también es cierto que continúan teniendo una capacidad limitada de actuación en otros ámbitos estratégicos que lastran su competitividad y su competencia con otras universidades del entorno europeo, por ejemplo, que sí que han dado un salto cuantitativo mayor a través de reformas institucionales más ambiciosas por parte de sus gobiernos y parlamentos (Krüger et al., 2018), bajo el binomio de mayor autonomía y financiación vinculados a mayor responsabilidad y rendimiento.

## Agradecimientos

Este artículo forma parte de una investigación más amplia financiada en el marco de un Proyecto Nacional de Investigación en el que participé.

Aprovecho para agradecer a todos aquellos autores y colegas que han contribuido a mejorar el resultado final, en los diferentes seminarios y *workshops* dónde se han ido presentando los sucesivos avances de la investigación. También muestro mi agradecimiento a Mercedes de Esteban Villar, directora de investigación y vicepresidenta de la Fundación Europea Sociedad y Educación quien revisó y mejoró un texto preliminar previo y sugirió parte de su título.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcón Soler, Eva; Michavila, Francisco; Ripollés, María; & Brunner, José. J. (Eds.). 2020. [\*Más talento para la universidad española: retenerlo, atraerlo, recuperarlo\*](#). Tecnos.
- Arenilla Sáez, Manuel. 2021. [\*La necesaria reforma de la Universidad española\*](#). *Revista de Derecho Político*, (110), 13-46.
- Benitez-Amado, Alberto. 2019. *El gobierno de las Universidades en España. Análisis comparativo, transformaciones recientes y adaptación al entorno*. Tesis Doctoral: Cruz-Castro, Laura; y Sanz-Menéndez, Luis (dirs.). Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Universidad Autónoma de Madrid.
- Benitez-Amado, Alberto. 2021. *Las elecciones a rector en España: competición electoral, fragmentación, y modelos políticos de gobierno universitario* (83-88) en Informe CYD 2020: “La contribución de las universidades españolas al desarrollo”. Fundación CYD.
- Benitez-Amado, Alberto. 2023. [\*LOSU: una reforma universitaria que no ilusiona\*](#). El blog de Studia XXI: Universidad - Una conversación pública sobre la universidad. Fundación Sociedad y Educación.
- Bosch, Xavier. 2006. Spain reconsiders its University reform law. *Science*, 314 (5801), 911-911.
- Bloch, Roland. 2021. [\*The actorhood imperative. On universities as organisational actors\*](#). *European Journal of Higher Education*, 11 (sup1), 489-505.
- Caro Muñoz, Ana Isabel (dir.). 2023. *El futuro del sistema universitario español y su nuevo marco jurídico*. Universitat de les Illes Balears (UIB) y Asociación para el Estudio del Derecho Universitario (AEDUN). Editorial La Ley.
- Caro Muñoz, Ana Isabel; Arias Rodríguez, Antonio; Chaves García, José Ramón; Díaz y Díaz, María Cruz; García Cirac, María Josefa; García Muñoz, Julio; Jiménez Tello, Pilar; Nevado-Batalla Moreno, Pedro Tomás; Rivero Ortega, Ricardo (dir.). 2023. [\*La reforma universitaria de 2023: comentarios a la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema universitario\*](#). Thomson Reuters Aranzadi. ISBN: 978-84-1163-409-0.
- Coller, Xavier. 2019. IP principal. Proyecto Nacional de I+D+i [\*‘La construcción social del consenso en entornos políticos multipartidista’ \(CONSENSO\)\*](#). Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (PID2019-108667GB-I00).
- Clark, Burton Robert. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press.

- Cruz-Castro, Laura., y Sanz-Menendez, Luis. 2015. [Policy Change and Differentiated Integration: Implementing Spanish Higher Education Reforms](#). *Journal of Contemporary European Research*, 11 (1).
- Cruz-Castro, Laura; Alberto Benitez-Amado y Luis Sanz-Menéndez. 2016. [The proof of the pudding: University responses to the European Research Council](#). *Research Evaluation* (25: 4, Pgs. 358-370). Oxford University Press.
- Galán, Arturo; González-Galán, M<sup>a</sup> Ángeles; y Rodríguez-Patrón, Patricia. 2014. [La evaluación del profesorado universitario en España. Sistema nacional y divergencias territoriales](#). *Revista de Educación*, 366, 136-164.
- Gómez Villamandos, José Carlos. 2021. [Tres claves para la nueva ley de universidades](#). Tribuna, El País.
- Hernández Armenteros, Juan; y Pérez García, José Antonio. 2023. [Informe sobre el impacto económico de la aplicación de la LOSU en las universidades públicas](#). Servicio de Publicaciones de la CRUE.
- Jongbloed, Ben., Maassen, Peter. A., & Neave, Guy. (eds.). 1999. *From the eye of the storm: higher education's changing institution*. Springer Science & Business Media.
- Krüger, Karsten; Parellada, Martí; Samoilovich, Daniel; y Sursock, A. 2018. *Governance reforms in European university systems: The case of Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal*. Springer International Publishing.
- Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU/1983). BOE núm. 209, de 1 de septiembre de 1983. Referencia: [BOE-A-1983-23432](#).
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU/2001). BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 2001. Referencia: [BOE-A-2001-24515](#)
- Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOMLOU/2007). BOE núm. 89, de 13 de abril de 2007, Referencia: [BOE-A-2007-7786](#).
- Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario (LOSU 2/2003). BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2023. Referencia: [BOE-A-2023-7500](#)
- Maravall, José María. 1986. [El desarrollo de la reforma universitaria](#). Ministerio de Educación y Ciencia.
- Marcos, Francisco. 2003. [Privatising Higher Education in Spain](#). *European Business Organization Law Review* (EBOR), 4 (4), 541-552.
- McDaniel, Olaf C. 1996. [The paradigms of governance in higher education systems](#). *Higher Education Policy*, 9 (2), 137-158.
- Mora, José Ginés. 1997. Market trends in Spanish higher education. *Higher Education Policy*, 10 (3), 187-198.
- Mora, José Ginés., & Vidal, Javier. 2005. [“Two decades of change in Spanish Universities: Learning the hard way”](#), en Á. Gornitzka, M. Kogan, y A. Amaral (ed) *Reform and change in higher education: Analysing policy implementation* (pp. 135-152). Dordrecht: Springer.
- Mora, José Ginés & Vidal, Javier. 2000. [Adequate policies and unintended effects in Spanish higher education](#). *Tertiary Education and Management*, 6 (4), 247-258.
- Miller, Luis. 2023. *Polarizados: La política que nos divide*. Deusto.
- Núñez, Clara Eugenia. 2013. *Universidad y ciencia en España: claves de un fracaso y vías de solución*. Gadir.
- Parellada Sabata, Martí; Andreu Mas-Colell, A.; Oriol Escardíbul; Frank Ziegele y Frederic Kunkel. 2021. «La reforma de las universidades». [IEB Report 2/2021](#). Institut d’Economía de Barcelona – Universitat de Barcelona.
- Peset Reig, Mariano & Peset Reig, José Luis. 1974. *La universidad española (siglos XVIII y XIX): despotismo ilustrado y revolución liberal*. Taurus.

- Plana Plana, José. 1999. [Órganos de gobierno de las universidades públicas](#). *Revista Española de Educación Comparada*, 5: 59-101.
- Sánchez-Ferrer, Leonardo. 1996. [Políticas de reforma universitaria en España: 1983-1993](#). Tesis Doctoral: Rubio Llorente, Francisco (dir.). Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Madrid.
- Sánchez-Ferrer, Leonardo. 1997. From bureaucratic centralism to self-regulation: The reform of higher education in Spain. *West European Politics*, 20 (3), 164-184.
- San Segundo Gómez de Cadiñanos, María Jesús. 2005. [Promoción y remuneración del profesorado universitario: de la LRU a la LOU](#). *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, (172), 93-118.
- Sanz-Menéndez, Luis; Cruz-Castro, Laura; Benitez-Amado, Alberto; y Pereira-Puga, Manuel. 2016. *Las preferencias de los académicos sobre los diferentes sistemas de acceso y promoción en la Universidad española (77-80)* en Informe CYD 2015: “La contribución de las universidades españolas al desarrollo”. Fundación CYD.
- Sanz-Menéndez, Luis; Cruz-Castro, Laura; y Pereira-Puga, Manuel. 2019. *Acceso y promoción del profesorado: ¿meritocracia o endogamia académica? (186-190)* en Informe CYD 2017: “La contribución de las universidades españolas al desarrollo”. Fundación CYD.
- Sanz-Menéndez, Luis y Cruz-Castro, Laura. 2019. [University academics preferences for hiring and promotion systems](#). *European Journal of Higher Education*, 9:2, 153-171.
- Souvirón Morenilla, José María. 1988. *La Universidad española: claves de su definición y régimen jurídico institucional*. Universidad de Valladolid, 123.
- Vaquero-García, Alberto. 2005. [Políticas de incentivos sobre el profesorado universitario. Situación actual y propuestas de mejora](#). *Presupuesto y gasto público*, (41), 309-382.
- Vidal, Javier. 2003. Quality Assurance, Legal Reforms and the European Higher Education Area in Spain. *European Journal of Education*, 38(3), 301–313.
- Whitley, Richard. 2008. [Construction universities as strategic actors: Limitations and variations](#) (No. 557). Manchester Business School Working Paper.
- Whitley, Richard. 2012. [Transforming universities: National conditions of their varied organisational actorhood](#). *Minerva*, 50 (4), 493-510.
- Whitley, Richard; y Gläser, Jochen. 2014. [The impact of institutional reforms on the nature of universities as organisations](#) (19-49) en ‘Organizational transformation and scientific change: The impact of institutional restructuring on universities and intellectual innovation’ (Vol. 42.). Emerald Group Publishing Limited.